



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1138/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Ganes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Ganes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), ha rendido la siguiente Sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

La norma impugnada a través de la acción directa de inconstitucionalidad es el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015), el cual literalmente expresa lo siguiente:

Sección Primera

Objetivos

El Colegio Dominicano de Notarios tiene como objetivos principales:

Artículo 1: Regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía.

Artículo 2: Contribuir para que sus colegiados ejerzan, con la máxima garantía, sus funciones de Oficiales Públicos, sin otro condicionamiento que no sea lo que establece la ley y como fin principal, garantizar la voluntad expresadas entre las personas vivas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3: Cuidar de los intereses generales de la institución del notariado internacional, de los derechos, deberes, mejoramiento profesional y conquistas de sus miembros.

Artículo 4: Propiciar y defender la dignidad y ventajas del notariado internacional, procurando su difusión y efectiva aplicación en todas las instituciones nacionales.

Artículo 5: Gestionar el establecimiento y aplicación de normas y reglamentos que garanticen el cumplimiento de la ley del notariado y de la presente ley en las instituciones del Estado, autónomas y privadas.

Artículo 6: Fomentar las actividades científicas, técnicas y artísticas y realizar cualquier otra que considere conveniente a los intereses nacionales y a los profesionales del notario.

Artículo 7: El objetivo de implementar la hoja notarial es determinar la veracidad del acto notarial a través del soporte de la misma, con la finalidad de garantizar su seguridad, evitando con ello posibles falsificaciones, alteraciones, suplantaciones y fraudes con el uso de herramientas técnicas, con características tales como la marca de agua, microfibrillas fluorescentes multicolores o tramados lumínicos que reaccionan a esta luz, código de barra bidimensional Quick Response (o código QR), el cual puede ser leído con dispositivos electrónicos móviles y es de amplio uso a nivel mundial vinculado a la página web. Dicho papel contará, además, con una asignación numérica individual, tinta especial que reaccione ante componentes químicos y cualquier otra medida de seguridad que contribuya a garantizar su invulnerabilidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 8: La hoja notarial de seguridad asignada es de uso exclusivo del notario signatario, quien no puede entregarla a particulares, ni delegar su uso a terceros bajo ninguna condición ni razón, acción ésta que invalida su contenido y compromete al titular a responder por esta irregularidad, haciéndose pasible de sanciones, tanto el que delega como el beneficiario, ya que la numeración identifica en su trazabilidad al titular que le ha sido entregada y, por lo tanto, es responsable de su custodia y uso.

Artículo 9: Lo que se busca con la hoja notarial de seguridad es determinar el origen de cada una de las hojas usadas como soporte, para evitar la suplantación de las actas sujetas al trámite notarial, en atención a procurar la seguridad y modernización de los servicios prestados.

Sección Segunda

La emisión, administración, distribución y uso

Artículo 10: El presente reglamento tiene por objetivo regular la emisión, administración, distribución de la hoja notarial especial, de una sola clase, cuyo uso se limita a las actividades que corresponden a la función notarial.

Artículo 11: La hoja notarial especial se utilizará –única y exclusivamente- para hacer constar las actas, contratos y disposiciones entre vivos y por causa de muerte, así como actuaciones señaladas en la ley, que se sometan voluntariamente al conocimiento y decisión de la función notarial, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la perpetua constancia de las mismas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 12: La hoja notarial especial será de una sola clase, se imprimirá en colores distintos para el uso en la formación de protocolos y otros para la expedición de testimonios y actuaciones notariales. La hoja notarial de seguridad será emitida conforme a las solicitudes que hagan las filiales del país, y será distribuida a bajo costo, tanto en el Colegio Dominicano de Notarios como en cada una de sus filiales, a los notarios que la soliciten.

Artículo 13: La hoja notarial especial deberá ser de buena calidad, segura a toda prueba. El formato relativo a las hojas que han de contener los folios relativos a las actas notariales tendrá el tamaño de treinta (30) centímetros de largo por veinte (20) centímetros de ancho.

Artículo 14: La hoja notarial tendrá un margen blanco de cuatro (4) centímetros, por la parte reservada para la encuadernación, y un margen blanco de dos centímetros por la parte opuesta. En el extremo superior de la hoja y en el extremo inferior, habrá un margen blanco de cinco centímetros.

Artículo 15: La hoja notarial especial llevará en la parte superior centrada el Escudo Nacional en la versión oficial, con la forma y los colores establecidos por la Constitución y las leyes de la República; el folio deberá figurar después del escudo.

Artículo 16: La hoja notarial tendrá una numeración secuencial en la esquina superior derecha, precedida por dos (2) letras correspondientes a las iniciales de cada filial. La hoja lleva impreso, en tinta invisible, el escudo del gremio, en tamaño pequeño, en cinco (5) partes diferentes del papel. Será visible solamente con luz ultravioleta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 17: Para poder adquirir el papel en el Colegio o en su respectiva filial, el notario solicitante debe estar al día en el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias establecidas.

Artículo 18: En caso de fallecimiento o inhabilitación del Notario a quien está asignada la hoja notarial de seguridad, los familiares deberán devolver en un plazo de cinco (5) días, a partir del deceso, al Colegio Dominicano de Notarios, mediante inventario, la cantidad de hojas que este haya dejado en existencia; en caso de no entrega voluntaria, el Colegio Dominicano de Notarios emplazará a dichos familiares, a los fines de que cumplan con esta obligación, en un plazo adicional de cinco (5) días; si no obtemperare, gestionará ante el Juez de Paz del lugar para que este proceda a asumir, bajo inventario, el control de las hojas notariales no usadas y a ponerlas en manos del Colegio, el cual procederá a triturar las mismas levantando acta al respecto.

Sección Tercera
Disposiciones Finales

Artículo 19: A partir de la entrada en vigencia de este Reglamento, no podrá hacerse uso del papel simple notarial que solía utilizarse, es decir, el papel blanco ocho y medio (8 ½) por trece (13) o por catorce (14) pulgadas o cualquier otro distinto al que se ha aprobado y establecido en el presente Reglamento.

Artículo 20: Este Reglamento tendrá vigencia plena a partir del momento en que el Consejo Directivo autorice su publicación en un diario de circulación nacional, previa ratificación del mismo por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asamblea General Extraordinaria del Colegio Dominicano de Notarios.

Artículo 21: Las situaciones no previstas en el presente Reglamento, serán objeto de tratamiento en las resoluciones que –al respecto– tengan a bien emitir los órganos competentes del Colegio Dominicano de Notarios.

Artículo 22: TRANSITORIO: El presente Reglamento entrará en vigencia noventa (90) días después de que sea ratificado por la Asamblea General Extraordinaria del Colegio.

2. Pretensiones del accionante

La accionante, sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L., en su instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de mayo del dos mil quince (2015), solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad por considerarlo contrario a los artículos 40.15, que establece el principio de legalidad y razonabilidad; 128.b), sobre las atribuciones del Presidente para dictar reglamentos y 69.10 de la Constitución, sobre debido proceso.

2.1. Infracciones constitucionales alegadas

La sociedad accionante, Medina Garnes Abogados, S.R.L., señala que el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad es inconstitucional, por considerarlo contrario a los artículos 40.15, 128.b) y 69.10 de la Constitución, cuyos textos establecen lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. *Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:*

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. *La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.*

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. *Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante en inconstitucionalidad

La sociedad accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, para justificar dicha pretensión, alega, fundamentalmente, lo siguiente:

a. Como bien saben los honorables Magistrados de esta Alta Corte, la Ley No. 301 regula toda la función notarial, estableciendo todos los detalles y requisitos que deben tener los actos instrumentados por ellos o donde se requiera de su intervención. La Ley No. 301 regula pues todo el ejercicio de la profesión del notario. Regula la profesión del notario y sus actos, no sobre la base de una ley marco o de principios, sino que es una ley detallista en todo su engranaje.

Conforme se desprende del breve análisis que hemos hecho sobre el contenido del reglamento aprobado por el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS y aunque en dicho cuerpo reglamentario no se menciona a la Ley No. 301, lo cierto es que dicho reglamento, constituye un conjunto de reglas de aplicación de la Ley No. 301.

Esto sería, como ampliaremos más adelante lo que la doctrina denomina como un reglamento ejecutivo, por contraposición de los reglamentos independientes. Por igual el presente reglamento es un reglamento normativo, por contraposición de lo que son los reglamentos organizativos.

b. Decimos que el citado reglamento aprobado por el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS, vendría siendo un reglamento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejecutivo en tanto que está llamado a establecer reglas o formalidades adicionales a las ya previstas por la Ley. El reglamento ejecutivo por definición desarrolla una ley previa,¹ es un complemento indispensable de la ley.² Igualmente es un reglamento normativo o jurídico, ya que establece disposiciones de carácter general, aplicable a toda la ciudadanía. Es evidente que no se trata de un reglamento interno u organizativo del Colegio de Notarios. Dice al respecto la jurisprudencia española que los reglamentos normativos ad extra regulan abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general.³

c. Siendo el reglamento que se impugna un reglamento normativo/ejecutivo de la Ley No. 301 lo primero que debe revisarse es si el legislador al aprobar la ley determinó que debía ser complementada por un reglamento y si así lo hizo en que (sic) organismo delegó esa facultad reglamentaria.

La respuesta a esta interrogante es que la Ley No. 301 no dispuso que ella debía ser objeto de reglamentación de ningún tipo; ni sobre el papel notarial objeto de reglamentación en este caso, ni sobre ninguna otra cuestión.

*Por su parte la Ley crea el Colegio de Notarios, Ley 89-05, señala en su artículo 7 que los reglamentos del Colegio de Notarios, así como sus modificaciones, deberán ser ratificados por la asamblea del colegio, con lo cual, en principio, cabe admitir que el **COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS** si tiene potestad reglamentaria.*

¹ Sentencia del Tribunal Superior de España del once (11) de abril de mil novecientos ochenta y uno (1981).

² Sentencia del Tribunal Superior de España del treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992).

³ Sentencia del Tribunal Superior de España del once (11) de abril de mil novecientos ochenta y uno (1981).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ahora bien, se trata de una potestad reglamentaria abstracta, que no establece cual (sic) es el ámbito en que debe ser ejercida esa potestad reglamentaria. Recalquemos que la Ley No. 301 no previó tal posibilidad para el Colegio de Notarios.

d. ¿Entonces, cual (sic) es el ámbito, límite o competencia de esta facultad reglamentaria que habla el artículo 7 de la Ley No. 89-05? En las vagas e imprecisas condiciones en que el legislador ha dispuesto la facultad reglamentaria del COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS, la única interpretación posible al término de lo opinado por la doctrina y la jurisprudencia comparada es que el Colegio únicamente tiene la facultad de dictar reglamentos organizativos, de auto-organización del gremio, no reglamentos de carácter normativos y mucho menos ejecutivos o de aplicación de una Ley que no previó tal posibilidad.

*Para el **COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS** poder dictar reglamentos normativos y ejecutivos necesita de una habilitación legal concreta, so pena de actuar como ha ocurrido en el caso de la especie, en contradicción con lo dispuesto por el artículo 128.b de la Constitución, en virtud del cual, el único al cual podría admitírsele el dictado reglamentos (sic) en forma genérica, -y aun así pudiera ser cuestionable- es al Presidente de la República. Dice ese precepto constitucional que el Presidente en su condición de Jefe de Estado le corresponde dictar reglamentos cuando fuere necesario.*

Así pues, cabría que únicamente el Presidente de la República puede en cualquier momento dictar los denominados reglamentos independientes, que no requieren de una previsión o habilitación legal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresa para el dictado de un reglamento, sino que el mismo puede ser dictado en la medida que el Jefe de Estado lo considere necesario.

e. En definitiva:

i) Para el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS adoptar un reglamento que imponga deberes y obligaciones a la comunidad en general, como lo ha hecho, pues todos los ciudadanos suscriben comúnmente actos bajo firma privada que requieren la legalización notarial de firmas, debió contar con una habilitación legal concreta, expresa que no contempla la Ley No. 301 ni ninguna legislación;

ii) La potestad reglamentaria que en forma genérica aparece en el artículo 7 de la Ley No. 89-05 solo faculta a dictar reglamentos organizativos sobre el gremio que reúne dicha corporación profesional.

De hecho, si examinamos el artículo 9.d de la Ley No. 89-05 nos damos cuenta que el Colegio de Notarios tiene entre sus fines principales gestionar el establecimiento y aplicación de normas y reglamentos que garanticen el cumplimiento de la ley del notariado y de la presente ley en las instituciones del Estado, autónomas o privadas. Es decir, que ese colegio no le corresponde el dictado o aprobación de los reglamentos normativos, sino que ella debe velar y hacer gestiones para que sean aprobados tales reglamentos y luego de dictados esos reglamentos velará por que sean aplicados y cumplidos los mismos por todas las instituciones tanto públicas como privadas.

f. Pero más allá de la infracción constitucional al artículo 128.b., las nuevas reglas aplicables a la función notarial que pretende hacer



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplir el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS, son una infracción al principio de legalidad que establece el artículo 40.15 de la Constitución el cual dispone a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe.

Este mismo tribunal al conocer de una impugnación contra un reglamento normativo, sentó el criterio de que las condicionantes establecidas a través de un reglamento que controvierta el principio de legalidad por el artículo 40.15 de la Constitución son inconstitucionales. E igualmente consideró que la vulneración al principio de legalidad también se tipifica en aquellas situaciones que conlleven la extralimitación de atribuciones del órgano que ejerza la potestad reglamentaria.

g. No existe coherencia entre las disposiciones del reglamento y las motivaciones que dice haber tenido el Colegio para aprobar el mismo. [...] el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS persigue dos fines o propósitos con el nuevo reglamento: i) Eliminar los fraudes, falsificaciones, suplantaciones y el ejercicio usurpatorio de la función notarial; y ii) eliminar la competencia desleal en la prestación del servicio notarial.

h. Vayamos con el primer de los propósitos que persigue la norma. Honorables Magistrados, piensen por un momento en los típicos fraudes que involucran a un notario en nuestro país y hagan el razonamiento de como (sic) la hoja notarial que va (sic) suministrar el Colegio evitará estos fraudes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, por citar algunos ejemplos, si antes se legalizaba el contrato de compraventa de inmueble entre una persona ya fallecida y una viva, ¿Qué aportación hace el nuevo papel notarial para evitar que el notario fraudulentamente legalice la firma de la persona fallecida? Ninguna.

Si un padre se confabula con un notario para falsificar la firma de una madre que autoriza la salida del país de su hijo, ¿Qué aportación hace el nuevo papel? Nada. Los fraudes notariales, por llamarles de alguna manera, no tienen nada que ver con un papel u otro.

Es en estas circunstancias que la doctrina y la jurisprudencia citada, refieren a la invalidez de los reglamentos. No pueden aceptarse reglas administrativas que no superen el test de la racionalidad, so pena de admitir reglamentos arbitrarios en nuestro ordenamiento. El caso del reglamento del papel notarial sería uno de ellos, ya que además de no cumplir con los fines que se propone, supone un encarecimiento de la función notarial, y por tanto de todo el que utiliza estos servicios. Las medidas adoptadas por el colegio, lejos de coadyuvar con los fraudes notariales, tienen para colmo un efecto económicamente nocivo.

Esta Alta Corte sabe perfectamente aplicar los criterios de razonabilidad que configuran en el principio de razonabilidad que establece la parte in fine del artículo 40.15 de nuestra Carta Sustantiva. Este test de razonabilidad, conduce necesariamente a la lógica conclusión de que la norma reglamentaria es absurda, incoherente, irracional y arbitraria, y por todo ello, inconstitucional.

i. Sobre el segundo de los propósitos o fines que persigue la norma, no hay mucho que señalar. Nadie sabe de qué competencia desleal está



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hablando el colegio como no se trate de la prohibición absoluta a los abogados que no son notarios o a cualquier ciudadano, de redactar todo tipo de documento susceptible de una legalización de firmas. Descartamos de entrada que sea la intención de esta entidad porque además de ser radicalmente inconstitucional, no podemos dar crédito a tanta torpeza. El perverso y torpe monopolio que se aspiraría a encubrir con el supuesto uso de una hoja que suministrará el propio Colegio solo a sus miembros, con prohibición de traspasarlo, se lleva ambiciosamente de encuentro más de media docena de derechos fundamentales, incluyendo la libertad de trabajo, la de empresa y la de la libertad de expresión del pensamiento.

j. Debe destacarse que estos preceptos legales entran en consonancia con el artículo 138 de la Constitución, el cual reconoce que debe existir un procedimiento legal, a través del cual se garantice la audiencia de los interesados en la aprobación y elaboración de las resoluciones y actos administrativos.

*k. **En el caso de la especie, el reglamento que se impugna fue aprobado sin cumplir con ninguno de los requisitos o procedimientos establecidos en nuestras leyes.** Fue aprobado de contrabando por el **COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS**. Fue una especie de palo acechao a toda la comunidad jurídica dominicana que ha venido a saber de la existencia de este reglamento mediante un aviso que únicamente dice que el mismo entrará en vigencia el próximo seis (6) de junio de dos mil quince (2015).*

l. POR TODOS LOS MOTIVOS ANTES EXPUESTOS, Y LOS QUE PUEDAN SER SUPLIDOS DE OFICIO POR ESTE



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

HONORABLE TRIBUNAL, MEDINA GARNES ABOGADOS, SRL., TIENE A BIEN SOLICITAR AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LO SIGUIENTE:

PRIMERO: *Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción de inconstitucionalidad, por haber sido realizada de conformidad con las normas y principios procesales que rigen la materia.*

SEGUNDO: *Declarar la inconstitucionalidad del Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del **COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS** en fecha veintisiete (27) de enero del año dos mil quince (2015) y ratificado por la Asamblea General del **COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS** en fecha seis (6) de marzo del año dos mil quince (2015), en razón de que la misma resulta contraria a los principios constitucionales de legalidad (Art. 40.15 de la Constitución), de atribución de funciones presidenciales para el dictado de reglamentos (Art. 128.b de la Constitución), de razonabilidad (Artículos 40.15 de la Constitución) y de debido proceso administrativo (Art. 69.10 de la Constitución).*

4. Opinión del Procurador General de la República

La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen mediante Oficio núm. 02158, del treinta (30) de junio del dos mil quince (2015), depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el día primero (1^{ro}) de julio del dos mil quince (2015), expresa, entre otras cosas, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si bien la ley 89-2005 que crea el Colegio Dominicano de Notarios, en tanto que esta última tiene entre sus fines principales, conforme lo dispone su artículo 9.a, el de Regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional para la protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía, no es menos cierto que a tales fines, el Art. 3, in fine de la misma ley dispone que El Colegio establecerá, en coordinación con la Suprema Corte de Justicia, las regulaciones para el cumplimiento de esta ley.

Es decir, que la atribución de regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros, que la ley le reconoce al Colegio Dominicano de Notarios, sólo puede ser ejercida en coordinación con la Suprema Corte de Justicia.

En el texto impugnado no se aprecia ninguna referencia a que haya sido dictado en el marco de la coordinación requerida por ley, de ahí que el Colegio Dominicano de Notarios lo dictó sin la habilitación legal concreta para tales fines, todo lo cual, en adición a que es un reglamento normativo ó ejecutivo de una ley que no previó tal posibilidad, constituye una violación al principio de legalidad, tal y como lo afirma la accionante, en cuya virtud, transgrede las disposiciones de los artículos 4 y 40.15 de la Constitución; el primero respecto del sustento normativo que debe marcar el ejercicio de toda atribución de un órgano o poder público, y el segundo en cuanto a la necesidad de contar con un sustento normativo para limitar ó regular cualquier actuación de un particular.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cuanto a la irrazonabilidad y arbitrariedad atribuidas por la accionante al Reglamento impugnado es pertinente advertir que si bien la implementación del papel de seguridad en los actos notariales tiene el propósito contribuir (sic) a limitar la falsedad material que pueda cometerse en los documentos bajo firma privada y actos auténticos que legalizan e instrumentan los notarios públicos mediante el control del soporte físico de los mismos, no es menos cierto que resulta difícil admitir la idoneidad del medio utilizado para alcanzar la finalidad procurada; sobremanera en los casos de falsedad intelectual, cuya trascendencia y magnitud ciertamente puede afectar de manera sensible el interés del Estado y de los particulares que resulten afectados.

En lo que concierne a la imputación de que al dictar la norma impugnada se incurrió en violación al debido proceso administrativo consagrado en los artículos 69.10 y 138.2 de la Constitución en razón de que supuestamente no se le dio cumplimiento al deber de transparencia (sic) que exige el interés público, que de manera previa se le dé participación a los sectores interesados y afectados por una disposición reglamentaria, requerido además por las previsiones de la ley 200-04 sobre libre acceso a la información pública así como por la ley 107-2013 respecto de los estándares mínimos obligatorios de los procedimientos administrativos que procuran la adopción de reglamentos, planes y programas que poseen alcance general, es importante advertir que, sin menoscabo de que la accionante no aporta ningún elemento fáctico que permita determinar dicha imputación, conforme se aprecia en la comunicación de fecha 03 de junio de 2015, suscrita por el Presidente del Colegio Dominicano de Notarios y la Secretaria General, respectivamente, dirigida A TODOS LOS NOTARIOS DEL PAIS, y especialmente al Presidente de la Suprema



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corte de Justicia y al Procurador General de la República, el Colegio Dominicano de Notarios ha propuesto para el 06 de octubre de 2015 la entrada en vigencia del Reglamento ahora impugnado, a cuyos fines está inmerso en un proceso de socialización del referido documento en todas sus seccionales del país, lo que brinda la oportunidad de recabar las opiniones de todos aquellos destinatarios de la aplicación del Reglamento antes referido.

Desde esa perspectiva, parecería que la imputación sobre el particular, de violación al debido proceso administrativo consagrado en las disposiciones de los artículos 69.10 y 138.2 de la Constitución carece de fundamento.

Sin embargo, el Ministerio Público considera que la implementación de la medida a que se contrae el Reglamento impugnado tiene implicaciones que trascienden el ámbito del ejercicio del notariado y efectivamente repercuten en las actividades financieras, inmobiliarias, empresariales, comerciales y particulares, de forma tal que afectan derechos fundamentales como el derecho de propiedad, la libertad de empresa, la libertad de comercio, cuya regulación está reservada al legislador, que a tales fines ha de procurar el más amplio consenso en aras de alcanzar la finalidad perseguida de una manera efectiva sin perjudicar los sectores públicos y privados que puedan ser alcanzados y afectados.

Por otra parte, en el reglamento impugnado brilla por su ausencia la referencia de una serie de aspectos que por su naturaleza tributaria ameritan su regulación por el legislador, las cuales nos permitimos señalar de manera simplemente enunciativa; a saber:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *El costo del papel de seguridad que se pretende implementar;*
- *La determinación de dicho costo;*
- *El destino de los fondos percibidos por dicho concepto;*
- *Los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas sobre los mismos.*
- *La ausencia de dichas previsiones, así como otras que pudieran apreciarse en el proceso de búsqueda de consenso a que se refiere el Art. 138.2 de la Constitución, constituyen **omisiones** que afectan la constitucionalidad no sólo del reglamento de la especie, sino, que de ser el caso, la de una ley sobre el particular que no disponga las previsiones correspondientes al efecto.*

Por tales motivos, somos de opinión:

Primero: *En cuanto a la forma: que procede declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad de comercio **MEDINA GARNES ABOGADOS, SLR**, en contra del **Reglamento para el Uso de Papel Especial Notarial de Seguridad**, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y ratificado por la Asamblea General Extraordinaria Reglamentaria celebrada en fecha 06 de marzo de 2015.*

Segundo: *En cuanto al fondo: Que procede declarar con lugar la referida acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar no conforme con la Constitución el **Reglamento para el Uso de Papel Especial Notarial de Seguridad**, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y ratificado por la Asamblea General Extraordinaria Reglamentaria celebrada en fecha 06 de marzo de 2015.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Opinión del Colegio Dominicano de Notarios

El trece (13) de julio del dos mil quince (2015) el Colegio Dominicano de Notarios presentó ante la Secretaría del Tribunal Constitucional opinión en relación con la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Medina GARNES Abogados, S.R.L., en contra del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad. Los principales argumentos argüidos fueron los siguientes:

La presente Acción de Inconstitucionalidad debe ser declarado inadmisibile, en razón de que el Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad constituye un acto cuya conformidad a Derecho corresponde ser evaluada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a la luz de los artículos 1 (párrafo) de la 13-07, 139 y 165.2 de la Constitución, y de conformidad con las sentencias TC/0051/12, TC/0058/13, TC/0157/15, entre otras.

La sociedad comercial MEDINA GARNES ABOGADOS, SRL, no es una persona afectada por el Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad, ya que afirmar lo contrario equivaldría a admitir que dicha sociedad elabora actos notariales sin requerir los servicios de un notario de conformidad con las disposiciones de la Ley del Notariado.

Lejos de ser una parte afectada, MEDINA GARNEES ASOCIADOS, SRL, es una sociedad comercial que será beneficiada por la implementación de la hoja notarial de seguridad, puesto que los notarios que habitualmente contrata, para la legalización de firmas en actos bajo firma privada o la instrumentación de actos auténticos, le



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestarán sus servicios notariales con un soporte documental revestido de mayores garantías de seguridad y durabilidad.

Por igual, el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS se encuentra facultado para establecer las regulaciones necesarias para garantizar el fiel cumplimiento de las disposiciones que establece la Ley 89-05, en lo que respecta a la obligación de inscripción de los notarios y la consignación de su número de colegiatura en todos los actos notariales que realicen, de conformidad con su artículo 3:

Art. 3.- Para poder ejercer su profesión, además de los requisitos establecidos en otras leyes, los notarios públicos deberán inscribirse en el Colegio Dominicano de Notarios, dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la promulgación de esta ley. El Colegio establecerá, en coordinación con la Suprema Corte de Justicia, las regulaciones que aseguren el fiel cumplimiento de esta ley.

Párrafo.- Los notarios, a partir de la presente ley, deberán consignar en todos sus actos notariales que instrumente y que intervengan como tales, el número de su colegiatura.

En el caso del COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS, a pesar de no formar parte de la Administración Pública de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12 (Ley 247-12), la Ley 89-05 le ha conferido expresamente facultades para regular el ejercicio profesional de los notarios a lo alegado por la accionante, el Reglamento para el Uso del Poder Especial Notarial de Seguridad puede ser clasificado como un reglamento autónomo o independiente, en virtud de que resulta del ejercicio de las funciones públicas que debe



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercer el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS, en virtud de los artículos 1, 7 y 9 (letras a y d) de la Ley 89-05.

Los objetivos de la norma impugnada, consistente en eliminar la competencia desleal en la prestación del servicio notarial; contrario a la accionante, el COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS ha sido informado por sus miembros respecto a abogados y personas desaprensivas que usurpan las funciones notariales, perjudicando a las partes involucradas y a los notarios en general. Es decir, existen personas que gestionan la fabricación de sellos y brindan servicios notariales sin haber sido nombrados por la Suprema Corte de Justicia para realizar esta importantísima función, en franco incumplimiento de la Ley del Notariado y la Ley 89-05.

Con la finalidad de evitar el ejercicio usurpatorio de la función notarial y la falsificación y suplantación documental, el Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad dispone en su artículo 7 que la hoja notarial contará con avanzadas características de seguridad:

Artículo 7. El objetivo de implementar la hoja notarial es determinar si la veracidad del acta notarial a través del soporte de la misma, con la finalidad de garantizar su seguridad, evitando con ello posibles falsificaciones, alteraciones, suplantaciones y fraudes con el uso de herramientas técnicas, con características tales como la marca de agua, microfibras fluorescentes multicolores o tramados lumínicos que reaccionan a esta luz, código de barra bidimensional Quick Response (o código QR), el cual puede ser leído con dispositivos electrónicos móviles y es de amplio uso a nivel mundial vinculado a la página web. Dicho papel contará, además, con una asignación numérica individual,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tinta especial que reaccione ante componentes químicos y cualquier otra medida de seguridad que contribuya a garantizar su invulnerabilidad.

Por tales motivos, el Colegio Dominicano de Notarios es de la siguiente opinión:

De manera principal,

Único: *Declarar la inadmisibilidad de la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad en razón de que los alegatos de MEDINA GARNES ABOGADOS, SRL, se contraen a invocaciones de contrariedad frente a normas legales, lo que corresponde ser evaluado por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a la luz de los artículos 1 (párrafo) de la 13-07, 139 y 165.2 de la Constitución, y de conformidad con las sentencias TC/0051/12, TC/0058/13, TC/0157/15, entre otras.*

Subsidiariamente, en el hipotético e improbable caso de que no se acojan las conclusiones principales,

Único: *Declarar la inadmisibilidad de la presente Acción Directa de Inconstitucional en razón de que MEDINA GARNES ABOGADOS, SRL, carece de un interés legítimo y jurídicamente protegido, toda vez que el Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad sólo obliga a los notarios miembros del COLEGIO DOMINICANO DE NOTARIOS, por lo que no perjudica a las empresas que tienen por objeto la presentación de servicios jurídicos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Más subsidiariamente, en el hipotético e improbable caso de que no se acojan las conclusiones principales y subsidiarias,

Único: *Rechazar en todas sus partes, por improcedente y mal fundada, la presente Acción de Inconstitucionalidad, toda vez que no se ha producido ninguna infracción en perjuicio de una norma sustantiva de la Constitución de la República.*

6. Intervención voluntaria

En el expediente correspondiente a esta acción consta escrito de intervención voluntaria presentado el cinco (5) de agosto del dos mil quince (2015) por el señor Pedro Rodríguez Montero ante la Secretaría del Tribunal Constitucional. En su escrito, el señor Pedro Rodríguez Montero solicita que se declare inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad Medina Ganes Abogados, S.R.L., fundamentándose en los siguientes argumentos:

Lo primero que debemos indicar a los fines de facilitar la correcta edificación de ese alto Tribunal es que la entidad de carácter comercial Medina Ganes Abogados, SRL está desprovista de calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, en vista de que el artículo 185.1 resulta en la especie categórico e imperativo cuando expresa: El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Diputados y cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

En lo relativo a la cuestión de fondo de la acción de inconstitucionalidad incoada por la llamada sociedad comercial Medina Ganes abogados SRL [...] hay que establecer que la Ley No. 89-05, que crea el Colegio Dominicano de Notarios, refiere en su exposición de motivos que la colegiación de los notarios es una garantía para la función notarial como preservadores de los derechos mobiliarios e inmobiliarios como aspira la sociedad en general.

El artículo 9 de la referida Ley No. 89-05 indica: El Colegio Dominicano de Notarios tendrá como fines principales: a) regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para la protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía.

El texto antes citado en su literal d dice que el Colegio Dominicano de Notarios tiene a su cargo Gestionar el establecimiento y aplicación de normas y reglamentos que garantice el cumplimiento de la Ley de Notariado y de la presente ley, en las instituciones del Estado, autónomas o privadas.

Como se puede apreciar, el texto legal manda a gestionar el establecimiento de normas y reglamentos que permitan que las leyes que sustentan al notariado en el ejercicio de su función resulten eficientes en todas las instituciones, de ahí que el empleo del Papel Especial Notarial de Seguridad instituido para los actos notariales, entiéndase actos donde intervenga un Notario, se inscribe dentro de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultades legales que tiene el Colegio Dominicano de Notarios al momento de ejercer la calidad de ente administrador de la función notarial en la República Dominicana.

El artículo 11 de la citada Ley No- 89-05 se le otorga al Colegio Dominicano de Notarios la facultad de administrar y reglamentar la distribución de todos los trabajos y actos prevenientes del Estado, de sus dependencias e instituciones autónomas, inclusive las entidades comerciales en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria.

Es decir, que todos los actos del Estado y sus dependencias en general que requieran la actuación de un Notario tienen que ser canalizadas a través del Colegio Dominicano de Notarios [...] el cual deberá dictar un reglamento [...].

El papel notarial, como el formato en el que se elabora el certificado de título, el papel en (sic) cual se elabora un cheque, o la certificación que libra una oficina estatal, debe estar revestido de seguridad, y esto no afecta a la colectividad, muy por el contrario, le protege, le asegura, le garantiza, en fin es un beneficio al cual jamás renunciaría.

La verdad es que la medida de incorporar el papel de seguridad beneficia a la banca nacional, a las entidades financieras, a las inmobiliarias; también estas entidades tienen la obligación de trabajar bajo la mayor transparencia y certeza, no se puede continuar desnaturalizando la función notarial, igualando al Notario o haciéndolos dependientes económicos, no obstante la existencia de una expresa prohibición legal; propiciando actuaciones sin hacer la comprobación que la ley obliga, manejando la función notarial con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caracteres inequívocamente comerciales y hasta perjudicando al mismo tiempo tanto al Notario como al ciudadano, cobrándole a éste último altas sumas por la actuación notarial y pagándoles honorarios pírricos a este comprometido oficial público; y, lo peor, impidiéndole al ciudadano interesado en un negocio que procure los servicios de un Notario de su preferencia, pese a lo que establece la Unión Internacional de Notariado Latino y que se aplica en todos los países comprendidos en su sistema: La elección del Notario corresponde exclusivamente a las partes.

El documento notarial tiene que responder a las características que exigen los tiempos, hoy la exigencia es que el mismo incorpore los avances tecnológicos y proporcione certeza y seguridad jurídicas, de modo que produzcan efectos probatorios que garanticen la existencia de los derechos y obligaciones.

Por tales razones, el señor Pedro Rodríguez Montero es de opinión:

PRINCIPALMENTE

PRIMERO: DECLARAR inadmisble la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la denominada sociedad comercial MEDINA GARNES, SRL por carecer de por la por la (sic) denominada razón social MEDINA GARNES, SRL, (sic), sociedad comercial que carece de calidad para accionar en inconstitucionalidad, toda vez que no tiene en la especie ningún tipo de interés válido, menos aún interés legítimo y jurídicamente protegido, en razón de que el Reglamento del Papel Especial Notarial de Seguridad fue dictado por la Asamblea General del Colegio Dominicano de Notarios, entidad de derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público que tiene la potestad de reglamentar el ejercicio de la función notarial y adoptar todo tipo de medida para garantizar la seguridad jurídica del país, siempre bajo el estricto cumplimiento de la Constitución de la República y la (sic) leyes adjetivas, cuestión que se cumple en el presente caso.

SEGUNDO: DECLARAR el proceso libre de costas de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley No. 137-11, sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio del año 2011.

SUBSIDIARIAMENTE

PRIMERO: RECHAZAR la acción de inconstitucionalidad incoada por la denominada razón social MEDINA GARNES, SRL, por no contravenir ni los artículos 40.15 y 128, literal b, ningún otro artículo de la Constitución de la República, y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme al texto sustantivo el Reglamento del Papel Especial Notarial de Seguridad dictado por la Asamblea General del Colegio Dominicano de Notarios, por ser este el órgano superior con facultad deliberante y reglamentaria, de acuerdo con la Ley No. 89-05, y en especial en su artículo 9, literal d.

SEGUNDO: DECLARAR el proceso libre de costas de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley No. 137-11, sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio del año 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la presente acción directa de inconstitucionalidad constan, entre otros, los siguientes documentos:

- a. Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo de dicho colegio el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y ratificado por la Asamblea General Extraordinaria el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).
- b. Modelo de papel especial notarial de seguridad para actos auténticos.
- c. Aviso del Colegio Dominicano de Notarios del doce (12) de mayo del dos mil quince (2015), mediante el cual se informa que a partir del seis (6) de junio del dos mil quince (2015) entrará en vigencia el uso del papel de seguridad notarial.
- d. Certificado de registro mercantil de la sociedad de responsabilidad limitada de la sociedad Medina Ganes Abogados, S.R.L., emitido el tres (3) de julio del dos mil catorce (2014).
- e. Copia compulsada del acta de Asamblea General Extraordinaria Reglamentaria del Colegio Dominicano de Notarios de la presentación del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, del seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).
- f. Aviso del Colegio Dominicano de Notarios del tres (3) de junio del dos mil quince (2015), mediante el cual se informa que se concede una prórroga



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para la implementación y uso del papel especial notarial de seguridad a partir del seis (6) de octubre del dos mil quince (2015).

g. Aviso del Colegio Dominicano de Notarios del tres (3) de junio del dos mil quince (2015) en el periódico *La República* mediante el cual se informa al honorable magistrado juez presidente de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, Dr. Mariano Germán Mejía y al Honorable magistrado procurador de la República, Dr. Francisco Domínguez Brito, de la prórroga del plazo para la implementación y uso del papel especial notarial de seguridad.

h. Aviso de publicación de Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, publicado en *El Nuevo Diario* el seis (6) de julio de dos mil quince (2015).

i. Resolución núm. 002-2015, del Colegio Dominicano de Notarios, mediante la cual se hace de público conocimiento al notariado dominicano que el plazo para la exigencia del empleo del papel especial notarial de seguridad ha sido ampliado a ciento veinte (120) días, tomando como punto de partida el seis (6) de junio del dos mil quince (2015); por tanto, la exigibilidad para el uso de los formatos aprobados por la Asamblea General Extraordinaria Reglamentaria de este colegio de notarios, se hará efectiva a partir del seis (6) de octubre del dos mil quince (2015).

j. Certificación emitida por la doctora Rina Matilde Asencio de Jesús, tesorera del Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios, mediante la cual se da fe que el papel especial notarial de seguridad se vende a cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$5,000.00) cada tipo de resma y que cada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resma contiene quinientas (500) hojas, por tanto, cada hoja cuesta diez pesos dominicanos con 00/100 (RD\$10.00).

8. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el diez (10) de agosto del dos mil quince (2015), compareciendo y presentando sus conclusiones la parte accionante, las autoridades de las cuales emanó la norma atacada (Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios) y el procurador general adjunto, Ricardo José Taveras Cepeda, en representación del procurador general de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

9.1. Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11.

9.2. En efecto, la propia Constitución de la República establece en su artículo 185, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

10. Legitimación activa o calidad de la accionante

10.1. Tanto la parte accionada, Colegio Dominicano de Notarios, como el *amicus curiae*, señor Pedro Rodríguez Montero, solicitan a este tribunal la declaratoria de inadmisibilidad de la presente acción por falta de calidad e interés jurídico del accionante, bajo el argumento de que el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad solo obliga a los notarios miembros del Colegio Dominicano de Notarios, por lo que no perjudica a las empresas que tienen por objeto la presentación de servicios jurídicos.

10.2. En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos por la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. En República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero del dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

d. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

e. Tal y como se advierte en las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Ahora bien, desde la primera sentencia dictada por este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal en el marco de un recurso de inconstitucionalidad (sentencia TC/0047/12) estos requisitos han sido aplicados con diversos matices.

f. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley núm. 137-11 este tribunal adoptó la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se precisaron los criterios aplicables para valorar la legitimación activa de los accionantes. En efecto, de ahora en adelante, atendiendo al criterio sentando por la citada sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana.

g. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y,

[...] en consecuencia, se trata de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. En el caso concreto, atendiendo a que la parte accionante está instituida como una persona jurídica, procederemos a verificar el cumplimiento de los requisitos que han sido precisados por la jurisprudencia para estos casos. En este orden, hemos podido comprobar que Medina Garnes Abogados, S.R.L., es una sociedad de comercio constituida y registrada conforme a la ley y que, de conformidad con el artículo 3 de sus estatutos del treinta y uno (31) de julio del año dos mil nueve (2009),

[...] tiene por objeto principal ofrecer todo tipo de servicios, consultas, asesoramientos, realización de todo tipo de proyectos, en el marco legal y todas aquellas operaciones, cualesquiera que fuere su naturaleza que se relacionen directa o indirectamente con su objeto social o que sean susceptibles de facilitar su extensión y desarrollo, así como toda clase de actividad relacionada con el objeto principal y de lícito comercio.

i. Es así que, a diferencia de lo pretendido por el Colegio Dominicano de Notarios y por el señor Pedro Rodríguez Montero en su calidad de *amicus curiae*, este tribunal es del criterio de que, siendo el objeto social de Medina Garnes Abogados, S.R.L., la prestación de servicios legales, ha de considerarse que los servicios notariales están incluidos o muy vinculados a este tipo de servicios, por lo que Medina Garnes Abogados, S.R.L., dispone de legitimación activa para interponer una acción de inconstitucionalidad contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este Colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015); ello así en virtud de que, de quedar verificada dicha inconstitucionalidad, la misma le estaría causando un perjuicio a la sociedad accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Basado en estos motivos se rechaza la solicitud de declaratoria de inadmisibilidad pretendida por el Colegio Dominicano de Notarios y por el señor Pedro Rodríguez Montero, y se declara que la sociedad Medina Ganes Abogados, S.R.L., dispone de legitimación activa en este proceso.

11. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para impugnar los actos jurídicos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11 -leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas-. Por su parte, la presente acción tiene como finalidad la declaratoria de inconstitucionalidad de un reglamento, en concreto, del *Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015*.

11.2. En este sentido, tal como ha sido indicado, la parte accionante señala que el Colegio Dominicano de Notarios no tiene competencia para adoptar un reglamento que imponga deberes y obligaciones a la comunidad en general, como lo ha hecho en el caso del reglamento en cuestión. Según indica la parte accionante, la Ley de Notarios solo faculta al Colegio Dominicano de Notarios a dictar reglamentos organizativos y el reglamento impugnado impone obligaciones más allá del ámbito organizativo, motivo por lo que considera es contrario a los artículos 128.1.b), 69.10 y 40.15 de la Constitución.

11.3. La Procuraduría General de la República se adhiere a las consideraciones de la accionante y solicita que se declare no conforme con la Constitución el reglamento impugnado tras considerar que es contrario al principio de legalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución y haber sido aprobado en violación a los artículos 69.10 y 138.2 de la Constitución.

11.4. Por su parte, tanto el Colegio Dominicano de Notarios, como el señor Pedro Rodríguez Montero en su calidad de *amicus curiae*, defienden que la Ley núm. 89-05 otorga facultad reglamentaria en esta materia al Colegio Dominicano de Notarios y que, por tanto, la aprobación del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad no vulnera los artículos 40.15 y 128.b de la Constitución, por lo que solicita el rechazo de la presente acción.

11.5. A continuación, pasaremos a analizar de forma separada cada una de las invocaciones realizadas por la parte accionante.

a. En relación con la presunta vulneración del artículo 128. 1.b) y 69.10 de la Constitución:

11.6. El artículo 128.1.b) prevé textualmente lo siguiente:

Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1. En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.7. De manera general, los actos jurídico-públicos que emanan de la Administración Pública pueden encasillarse en tres formas jurídicas clásicas, que son: la norma, la resolución (o acto administrativo en sentido estricto) y el contrato. La norma constituye la creación de derecho objetivo, la cual en el ámbito de las administraciones públicas se concreta a través de la aprobación de reglamentos, los cuales podrían adoptar distintas formas jurídicas pero que, en cualquier caso, su carácter diferenciador con respecto al resto de categorías jurídicas reside en el hecho de que crean derecho objetivo. Por su parte, el acto administrativo, tal como señala GALLEGO ANABITARTE,

[...] es el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes. [...] Son actos administrativos: la licencia urbanística y la licencia de armas, la beca y la subvención, la multa de tráfico y la prohibición de llevar a cabo una manifestación, la concesión de dominio público y el carné de conducir, etc.⁴

A ello añade GARCÍA DE ENTERRÍA que el acto administrativo sería *el acto jurídico unilateral de la Administración distinto del Reglamento y consistente precisamente en una declaración*.⁵ Finalmente se encuentra el contrato, el cual se caracteriza por su bilateralidad expresada en el hecho de que las partes de mutuo acuerdo determinan el contenido de la relación jurídica. Al igual que el acto administrativo, el contrato constituye una forma de aplicación del derecho objetivo.

⁴ GALLEGO ANABITARTE, A., *Acto y Procedimiento Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 22.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo. I*, Décimo Sexta Edición, Civitas, Madrid, 2013, pág. 589.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.8. En el presente caso lo que se cuestiona es la constitucionalidad de un reglamento, en concreto, del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por la Junta Directiva del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015). Dicho reglamento fue aprobado por el Colegio Dominicano de Notarios en virtud de las competencias que, según establece dicho reglamento, le fueron conferidas por la Ley núm. 89-05, que crea el Colegio Dominicano de Notarios, del veinticuatro (24) de febrero del dos mil cinco (2005) (actualmente derogada), la cual establecía en sus artículos 7 y 9 lo siguiente:

Artículo 7: Los reglamentos del Colegio de Notarios, así como sus modificaciones, deberán ser ratificados por la asamblea del colegio.

Artículo 9: El Colegio Dominicano de Notarios tendrá como fines principales:

- a) Regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para la protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía;*
- b) Cuidar de los intereses generales de la institución del notariado internacional, de los derechos, deberes, mejoramiento profesional y conquistas de sus miembros;*
- d) Gestionar el establecimiento y aplicación de normas y reglamentos que garanticen el cumplimiento de la ley del notariado y de la presente ley, en las instituciones del Estado, autónomas o privadas.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.9. Ahora bien, a pesar de que la Ley núm. 89-05 ha sido recientemente derogada por la Ley núm. 140-15, del veintidós (22) de julio del dos mil quince (2015), del Notariado, dicha competencia persiste en la nueva ley en los siguientes términos:

Artículo 7.- Atribuciones. El Colegio Dominicano de Notarios tendrá como atribuciones principales:

- 1) Regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para la protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía;*
- 2) Cuidar de los intereses generales de la institución del notariado internacional, de los derechos, deberes, mejoramiento profesional y conquistas de sus miembros;*
- 4) Gestionar el establecimiento y aplicación de normas y reglamentos que garanticen el cumplimiento de la presente ley, en las instituciones del Estado, autónomas y descentralizadas y las organizaciones privadas.*

Artículo 8.- Asamblea General. Es el máximo órgano de dirección del CODENOT, constituido por todos los miembros en el pleno ejercicio de sus derechos como notarios públicos y como miembros del Colegio Dominicano de Notarios. Además, ratifica la propuesta del reglamento y sus modificaciones que completan la presente ley, el cual será enviado al Poder Ejecutivo para aprobación presentada por el Consejo Directivo, entre otras facultades que le son propias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10. Por su parte, el reglamento en contra del cual se acciona en inconstitucionalidad se trata de un reglamento aprobado por un colegio profesional -en concreto, por el Colegio Dominicano de Notarios- en virtud de las funciones públicas que, según establece dicho reglamento, le fueron conferidas por la otrora Ley núm. 89-05, actualmente derogada-.

11.11. Con respecto a la naturaleza jurídica del Colegio de Notarios, nuestra jurisprudencia constitucional ha señalado que los colegios profesionales se enmarcan dentro de la categoría jurídica que en el derecho administrativo ha sido denominada como *corporaciones de derecho público*, las cuales, de acuerdo con nuestra sentencia TC/0163/13, del dieciséis (16) de septiembre del dos mil trece (2013):

Están definidas como aquellas entidades autónomas que representan los intereses de ciertos sectores sociales ante los poderes públicos y desempeñan funciones públicas de ordenación de dicho sector; mientras que las corporaciones de derecho privado son consideradas como establecimientos fundados y regidos por particulares, que actúan a veces bajo la vigilancia y con el permiso de la administración, pero sin ninguna delegación del poder público⁶. [...]

En lo atinente a las corporaciones de derecho público, cabe destacar que la definición dada en el párrafo anterior le otorga a estas entidades una doble dimensión, las cuales, por un lado, tienen base privada, al estar constituidas con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo; y, por el otro, tienen al mismo tiempo una dimensión pública determinada por el ejercicio de funciones públicas

⁶ Zambonino Pulito, María. *Apuntes de Derecho Administrativo I*. Universidad de Cádiz. Información obtenida de la página web: <http://w0ww.derecho-administrativo.com/2013/01/corporaciones-de-derechopublico.html>

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Games Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativas, las cuales le otorgan una naturaleza propia similar a los órganos de la Administración Pública, por el ámbito propio de su actividad, la cual lo acerca a la esfera del derecho administrativo. En este concepto entrarían los colegios profesionales y las federaciones deportivas, entre otras.

11.12. De conformidad con el citado artículo 9, literal a) el Colegio Dominicano de Notarios tiene entre sus funciones la de *regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía*. Esta facultad de regulación que el legislador ha conferido al Colegio Dominicano de Notarios podría concretarse de distintas formas, entre ellas, como el caso de la especie, a través de la aprobación de un reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad.

11.13. En este sentido, ha de señalarse que todos los notarios del país, respecto al Colegio Dominicano de Notarios, se encuentran sometidos a una relación especial de sujeción, en virtud de la cual no solo se exige a cada notario su inscripción en el colegio y pago de las correspondientes cuotas para poder desarrollar las funciones notariales, sino que también sus actuaciones están sometidas al orden disciplinario que también ejerce el colegio, y a acatar las directrices que sean dictaminadas por esta corporación a través de sus órganos autorizados a los fines de mejorar el ejercicio de la función notarial en República Dominicana. Téngase en cuenta que este reglamento fue ratificado por la Asamblea General del Colegio Dominicano de Notarios -órgano integrado por todos los miembros del colegio que se encuentren al día en el pago de sus obligaciones y en el pleno ejercicio de sus derechos como notarios públicos y como miembros del Colegio de Notarios-, de manera que fue aprobado conforme al procedimiento legalmente previsto por la Ley núm. 89-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

05 -derogada por la Ley núm. 140-15- y, por tanto, no vulnera el derecho al debido proceso al cual alude la parte accionante. Es así que no se trata solo de que el colegio profesional que está llamado a cuidar del buen ejercicio de la función notarial haya aprobado un reglamento que regula el uso del papel notarial, sino que todos aquellos que están llamados al uso de ese papel ratificaron a través de su voto el uso del mismo, de conformidad al procedimiento legalmente establecido.

11.14. Desde ese punto de vista este tribunal, al igual que la parte accionada y el interviniente voluntario, es del criterio que la aprobación del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad no vulnera el artículo 128.1.b) de la Constitución, en la medida en que su aprobación se enmarca dentro de las competencias que el legislador confirió al Colegio Dominicano de Notarios, en concreto, la relativa a *regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía*, competencia que además fue ejercida conforme a las formalidades para la elaboración de reglamentos también establecidas en el artículo 7 de la otrora Ley núm. 89-05 que señalaba que *los reglamentos del Colegio de Notarios, así como sus modificaciones, deberán ser ratificados por la asamblea del colegio*.

b. En relación a la presunta vulneración del artículo 40.15 de la Constitución:

11.15. El artículo 40.15 de la Constitución textualmente expresa:

Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

11.16. A este respecto, la parte accionante sostiene que:

Siendo el reglamento que se impugna un reglamento normativo/ejecutivo de la Ley No. 301 lo primero que debe revisarse es si el legislador al aprobar la ley determinó que debía ser complementada por un reglamento y si así lo hizo en que organismo delegó esa función reglamentaria. [...] la Ley No. 301 no dispuso que ella debía ser objeto de reglamentación de ningún tipo; ni sobre el papel notarial objeto de reglamentación en este caso, ni sobre ninguna otra cuestión.

11.17. En relación a este argumento lo primero que debe clarificarse es que, tal como fuera señalado en el epígrafe anterior, el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad fue aprobado en desarrollo de la actualmente derogada Ley núm. 89-05 y no en virtud de la Ley núm. 301, del treinta (30) de junio del mil novecientos sesenta y cuatro (1964), del Notariado. En este orden, se presenta una especie de contradicción en los argumentos de la parte accionante que, por un lado, cuestiona la facultad reglamentaria del Colegio Dominicano de Notarios con base en la Ley núm. 89-05 o de la ley actualmente vigente, Ley núm. 140-15, y, por otro lado, pretende justificar la inconstitucionalidad del reglamento cuestionado sobre la base de que constituye un reglamento ejecutivo-normativo de la Ley núm. 301 y, de conformidad con dicha ley, no se encuentra habilitado para ello. Sobre esta cuestión hemos de indicar que, tomando en consideración que la Ley núm. 301 fue promulgada el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

treinta (30) de junio del mil novecientos sesenta y cuatro (1964), mientras que la Ley núm. 89-05 es del veinticuatro (24) de febrero del dos mil cinco (2005) -es decir, 39 años después -, resultaba imposible que mediante la Ley núm. 301 se estableciera competencia a una entidad para entonces inexistente. Es así que, atendiendo a esta situación, a continuación, redirigiremos nuestro análisis en función de las leyes núms. 89-05 y 140-15.

11.18. En este sentido, sobre la potestad reglamentaria del Colegio de Notarios ya nos referimos en el punto anterior, por lo que nos remitimos al mismo con respecto a esta cuestión. Ahora bien, por lo que se refiere a los reglamentos normativos/ejecutivos a los que alude la parte accionante, este tribunal tiene a bien indicar que la Ley núm. 140-15, lejos de prohibir al Colegio de Notarios el ejercicio de la actividad reglamentaria o, más aún, de referirse concretamente a ámbitos de la actividad notarial que no podrían ser regulados reglamentariamente por el colegio profesional, establece expresamente en su artículo 9, literal a) como una de las competencias del Colegio Dominicano de Notarios la de *regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía*.

11.19. En este orden, la aprobación del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad se circunscribe a las actividades de regulación a las que se refiere el citado artículo 9.a) de la Ley núm. 140-15. A este respecto, téngase en cuenta que en esta materia nuestra Constitución no establece una reserva legal, por lo que no existen restricciones constitucionales en lo que se refiere al desarrollo reglamentario.

11.20. Asimismo, la parte accionante invoca la vulneración del principio de razonabilidad. En este orden, a continuación, pasaremos a someter la presente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción al principio de razonabilidad que tiene como objetivo verificar si se cumplen los parámetros constitucionales establecidos por el artículo 40.15 de la Constitución, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma impugnada. Este *test* fue desarrollado por la jurisprudencia colombiana y traído al derecho dominicano a través de la Sentencia TC/0044/12. Los criterios a valorar en este *test* son los siguientes: a) el análisis del fin buscado, b) el análisis del medio empleado y c) el análisis de la relación entre medio y fin.

11.21. En relación con el primero de los criterios que establece este *test* relativo al análisis del fin buscado, ha de precisarse que, conforme señala la norma impugnada en su artículo 7:

El objetivo de implementar la hoja notarial es determinar la veracidad del acto notarial a través del soporte de la misma, con la finalidad de garantizar su seguridad, evitando con ello posibles falsificaciones, alteraciones, suplantaciones y fraudes con el uso de herramientas técnicas, con características tales como la marca de agua, microfibrillas fluorescentes multicolores o tramados lumínicos que reaccionan a esta luz, código de barra bidimensional Quick Response (o código QR), el cual puede ser leído con dispositivos electrónicos móviles y es de amplio uso a nivel mundial vinculado a la página web. Dicho papel contará, además, con una asignación numérica individual, tinta especial que reaccione ante componentes químicos y cualquier otra medida de seguridad que contribuya a garantizar su invulnerabilidad.

11.22. Respecto de este criterio este tribunal considera que, tomando en cuenta todos los cuestionamientos que ha tenido en nuestro país el ejercicio de la actividad notarial, la utilización de un papel estandarizado, que incorpore todos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los mecanismos de seguridad que integra el papel que establece el Reglamento para el uso del papel especial notarial representa una garantía no solo para los notarios, quienes tendrán una mayor autonomía en el ejercicio de funciones y menos riesgos de falsedad de firmas, sino también para toda la ciudadanía, quienes al momento de utilizar los servicios de un notario tendrán la seguridad de que este servicio será ofrecido por alguien debidamente inscrito, en pleno ejercicio de sus derechos como notario público y frente al cual podría en su caso, impulsar un procedimiento disciplinario ante el Colegio Dominicano de Notarios, frente a cualquier irregularidad. Todo ello se enmarca en las competencias que la Ley núm. 89-5 atribuyó a esta corporación de derecho público a través de su artículo 9.a).

11.23. En relación con el segundo criterio del *test* correspondiente al *análisis del medio empleado*, este colegiado considera que el medio utilizado en este caso es el adecuado, ya que precisamente los notarios están llamados a dar fe pública a determinados documentos que son de vital importancia para la realización de determinadas actividades de la vida de cualquier ciudadano. Una utilización regulada del papel notarial es una garantía de autenticidad en un sector que ciertamente ha sufrido mucho descrédito por lo vulnerable que hasta entonces han sido los mecanismos de control utilizados por parte del Colegio Dominicano de Notarios.

11.24. En cuanto al tercero de los criterios establecidos en el *test* correspondiente al análisis de la relación entre medio y fin, consideramos que igualmente se cumple este criterio, ya que la introducción de este papel garantizaría una mayor seguridad en el ejercicio ordenado de la actividad notarial y, por tanto, evitar las posibles falsificaciones y fraudes a los usuarios o a otros notorios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.25. Basado en estos razonamientos, este tribunal, al igual que la parte accionada y el interviniente voluntario, señor Pedro Rodríguez Montero, es de criterio que el principio de legalidad contenido en el artículo 40.15 no se vulnera en la medida en que en la Ley núm. 89-05 -derogada por la 140-15- queda regulado lo fundamental, los principios esenciales de la organización y desarrollo de la actividad notarial, mientras que el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad una precisión y complemento de lo establecido en la Ley núm. 89-05 -derogada por la Ley núm. 140-15.

11.26. El hecho de que tradicionalmente la actividad notarial en República Dominicana se ha venido realizando en muchos casos sin el cumplimiento de todas las formalidades que exige la ley, justifica también la adopción de medidas que permitan el desarrollo de esta actividad de una forma más controlada y conforme al carácter de oficial público que revisten los notarios en nuestro ordenamiento jurídico.

11.27. En definitiva, este tribunal es de criterio de que el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015) no vulnera los preceptos constitucionales invocados por los accionantes en la medida en que su aprobación se enmarca en las funciones que la ley conforme a la cual fue aprobado le confiere.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Milton Ray Guevara, presidente; por motivo de inhibición voluntaria. No figura la firma del magistrado José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incorporados los votos disidentes de las magistradas Alba Luisa Beard Marcos y María del Carmen Santana de Cabrera; y el voto salvado de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Ganes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de ese colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, las pretensiones formuladas por la sociedad comercial Medina Ganes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de ese Colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).

TERCERO: DECLARAR conforme a la Constitución de la República el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de ese colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, sociedad comercial Medina Ganes Abogados, S.R.L.; al Colegio Dominicano de Notarios en su calidad de órgano emisor de la norma; al señor Pedro Rodríguez en su calidad de *amicus curiae*, y a la Procuraduría General de la República.

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que establece: *«[l]os jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido»*, presentamos un voto disidente fundado en las razones que exponaremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto, tuvo su origen en la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la sociedad comercial Medina Ganes Abogados, S.R.L. contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha veintisiete (27) de enero del año dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este Colegiado en fecha seis (6) de marzo del año dos mil quince (2015), que dispone lo siguiente:

«Sección Primera

Objetivos

El Colegio Dominicano de Notarios tiene como objetivos principales:

Artículo 1: Regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía.

Artículo 2: Contribuir para que sus colegiados ejerzan, con la máxima garantía, sus funciones de Oficiales Públicos, sin otro condicionamiento que no sea lo que establece la ley y como fin principal, garantizar la voluntad expresadas entre las personas vivas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3: Cuidar de los intereses generales de la institución del notariado internacional, de los derechos, deberes, mejoramiento profesional y conquistas de sus miembros.

Artículo 4: Propiciar y defender la dignidad y ventajas del notariado internacional, procurando su difusión y efectiva aplicación en todas las instituciones nacionales.

Artículo 5: Gestionar el establecimiento y aplicación de normas y reglamentos que garanticen el cumplimiento de la ley del notariado y de la presente ley en las instituciones del Estado, autónomas y privadas.

Artículo 6: Fomentar las actividades científicas, técnicas y artísticas y realizar cualquier otra que considere conveniente a los intereses nacionales y a los profesionales del notario.

Artículo 7: El objetivo de implementar la hoja notarial es determinar la veracidad del acto notarial a través del soporte de la misma, con la finalidad de garantizar su seguridad, evitando con ello posibles falsificaciones, alteraciones, suplantaciones y fraudes con el uso de herramientas técnicas, con características tales como la marca de agua, microfibrillas fluorescentes multicolores o tramados lumínicos que reaccionan a esta luz, código de barra bidimensional Quick Response (o código QR), el cual puede ser leído con dispositivos electrónicos móviles y es de amplio uso a nivel mundial vinculado a la página web. Dicho papel contará, además, con una asignación numérica individual, tinta especial que reaccione ante componentes químicos y cualquier otra medida de seguridad que contribuya a garantizar su invulnerabilidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 8: La hoja notarial de seguridad asignada es de uso exclusivo del notario signatario, quien no puede entregarla a particulares, ni delegar su uso a terceros bajo ninguna condición ni razón, acción ésta que invalida su contenido y compromete al titular a responder por esta irregularidad, haciéndose pasible de sanciones, tanto el que delega como el beneficiario, ya que la numeración identifica en su trazabilidad al titular que le ha sido entregada y, por lo tanto, es responsable de su custodia y uso.

Artículo 9: Lo que se busca con la hoja notarial de seguridad es determinar el origen de cada una de las hojas usadas como soporte, para evitar la suplantación de las actas sujetas al trámite notarial, en atención a procurar la seguridad y modernización de los servicios prestados.

Sección Segunda

La emisión, administración, distribución y uso

Artículo 10: El presente reglamento tiene por objetivo regular la emisión, administración, distribución de la hoja notarial especial, de una sola clase, cuyo uso se limita a las actividades que corresponden a la función notarial.

Artículo 11: La hoja notarial especial se utilizará –única y exclusivamente- para hacer constar las actas, contratos y disposiciones entre vivos y por causa de muerte, así como actuaciones señaladas en la ley, que se sometan voluntariamente al conocimiento y decisión de la función notarial, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la perpetua constancia de las mismas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 12: La hoja notarial especial será de una sola clase, se imprimirá en colores distintos para el uso en la formación de protocolos y otros para la expedición de testimonios y actuaciones notariales. La hoja notarial de seguridad será emitida conforme a las solicitudes que hagan las filiales del país, y será distribuida a bajo costo, tanto en el Colegio Dominicano de Notarios como en cada una de sus filiales, a los notarios que la soliciten.

Artículo 13: La hoja notarial especial deberá ser de buena calidad, segura a toda prueba. El formato relativo a las hojas que han de contener los folios relativos a las actas notariales tendrá el tamaño de treinta (30) centímetros de largo por veinte (20) centímetros de ancho.

Artículo 14: La hoja notarial tendrá un margen blanco de cuatro (4) centímetros, por la parte reservada para la encuadernación, y un margen blanco de dos centímetros por la parte opuesta. En el extremo superior de la hoja y en el extremo inferior, habrá un margen blanco de cinco centímetros.

Artículo 15: La hoja notarial especial llevará en la parte superior centrada el Escudo Nacional en la versión oficial, con la forma y los colores establecidos por la Constitución y las leyes de la República; el folio deberá figurar después del escudo.

Artículo 16: La hoja notarial tendrá una numeración secuencial en la esquina superior derecha, precedida por dos (2) letras correspondientes a las iniciales de cada filial. La hoja lleva impreso, en tinta invisible, el escudo del gremio, en tamaño pequeño, en cinco (5) partes diferentes del papel. Será visible solamente con luz ultravioleta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 17: Para poder adquirir el papel en el Colegio o en su respectiva filial, el notario solicitante debe estar al día en el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias establecidas.

Artículo 18: En caso de fallecimiento o inhabilitación del Notario a quien está asignada la hoja notarial de seguridad, los familiares deberán devolver en un plazo de cinco (5) días, a partir del deceso, al Colegio Dominicano de Notarios, mediante inventario, la cantidad de hojas que este haya dejado en existencia; en caso de no entrega voluntaria, el Colegio Dominicano de Notarios emplazará a dichos familiares, a los fines de que cumplan con esta obligación, en un plazo adicional de cinco (5) días; si no obtemperare, gestionará ante el Juez de Paz del lugar para que este proceda a asumir, bajo inventario, el control de las hojas notariales no usadas y a ponerlas en manos del Colegio, el cual procederá a triturar las mismas levantando acta al respecto.

Sección Tercera
Disposiciones Finales

Artículo 19: A partir de la entrada en vigencia de este Reglamento, no podrá hacerse uso del papel simple notarial que solía utilizarse, es decir, el papel blanco ocho y medio (8 ½) por trece (13) o por catorce (14) pulgadas o cualquier otro distinto al que se ha aprobado y establecido en el presente Reglamento.

Artículo 20: Este Reglamento tendrá vigencia plena a partir del momento en que el Consejo Directivo autorice su publicación en un diario de circulación nacional, previa ratificación del mismo por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asamblea General Extraordinaria del Colegio Dominicano de Notarios.

Artículo 21: Las situaciones no previstas en el presente Reglamento, serán objeto de tratamiento en las resoluciones que –al respecto– tengan a bien emitir los órganos competentes del Colegio Dominicano de Notarios.

Artículo 22: TRANSITORIO: El presente Reglamento entrará en vigencia noventa (90) días después de que sea ratificado por la Asamblea General Extraordinaria del Colegio».

2. La entidad accionante solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad y, por ende, la nulidad del reseñado Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha veintisiete (27) de enero del año dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este Colegiado en fecha seis (6) de marzo del año dos mil quince (2015), alegando que el mismo transgrede los artículos 40, 128.1, inciso b y 69 de la Constitución Dominicana, relativos al principio de razonabilidad, sobre las atribuciones del Presidente para dictar reglamentos y sobre el debido proceso.

3. En relación a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, al considerar que «[...] *el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y por la Asamblea General de este Colegiado en fecha 6 de marzo de 2015 no vulnera los preceptos constitucionales invocados por los accionantes en la medida en que*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su aprobación se enmarca en las funciones que la ley conforme a la cual fue aprobado le confiere».

4. En ese orden de ideas, vista las motivaciones esenciales vertidas en la sentencia de la especie, ésta juzgadora formula la presente disidencia a los fines de advertir cómo, mediante la presente decisión, no quedan especificados cuáles son los actos susceptibles de ser instrumentados en el papel especial notarial de seguridad, comportando esto violaciones a la seguridad jurídica y a las reglas generales de derecho como lo son la división entre los actos auténticos y los actos bajo firma privada. Esto así en razón de que en el cuerpo de la sentencia brilla por su ausencia toda aclaración respecto a si todos los escritos que son instrumentados o legalizados por un notario público han de ser realizados con arreglo al Reglamento objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, o si se trata de alguna de las modalidades previstas. En este sentido procede, antes de realizar cualquier aseveración al respecto, especificar los actos en los cuales interviene un notario y bajo que modalidad interviene.

5. Así las cosas y acuerdo al artículo 30 de la Ley núm. 140-15 del Notariado que instituye el Colegio Dominicano de Notarios: *«[e]l acta notarial es el instrumento público o auténtico original que redacta el notario y conserva en su protocolo, a solicitud de parte interesada, para hacer constar uno o varios hechos presenciados por él, declarados por los comparecientes, autorizado con su firma y sello»*. Como vemos, el referido artículo 30, conceptualiza de manera clara, los tipos de actos que instrumenta el notario, cuando de los auténticos se trata. De ahí que entendemos se desprende la importancia de la función notarial⁷

⁷ **«Artículo 2.- Principios.** La presente ley se interpretará y aplicará fundamentada en los siguientes principios:
[...] **2) Actuación notarial.** Los notarios están comprometidos con el fortalecimiento de la seguridad jurídica. Sus actuaciones se caracterizan por la imparcialidad, confiabilidad, eficiencia, eficacia y apego irrestricto a las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que no es otra que la de dotar de seguridad a determinados actos jurídicos, dando fe pública del contenido de los mismos en la medida que haya participado como comprobante de los hechos o receptor de alguna declaración por parte del compareciente.

6. Respecto a los tipos de actos que instrumentan o legalizan los notarios en sus funciones, este Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de concretar, en su sentencia TC/0282/16, lo siguiente:

«[...] en nuestro derecho existen dos categorías primordiales de escritos susceptibles de ser utilizados como prueba en los cuales la ley atribuye diferente fuerza probatoria: de una parte, los actos notariales o auténticos⁸ y, de otra parte, los actos bajo firma privada en sentido estricto. También existe otro género de actos bajo firma privada, de gran importancia, que resulta una especie de híbrido de los dos precedentes: el acto bajo firma privada con firmas legalizadas.

c) En cuanto a la primera categoría de actos —los auténticos o notariales—, de acuerdo con el artículo 1317 del Código Civil, son aquellos que realiza un oficial público denominado notario al que incumbe su instrumentación tanto en consideración del lugar, como de la naturaleza del acto, según las formalidades requeridas por la ley⁹ [...].

[...] **8) Seguridad jurídica.** Los notarios, investidos de fe pública y apegado al principio de legalidad, procuran en el ejercicio de sus funciones dotar de seguridad jurídica las actuaciones en las que participen para el bien y la transparencia de la actividad económica y el desarrollo de las actividades legales en la República Dominicana».

⁸ En lo adelante los denominaremos «actos notariales» o «actos auténticos» o de ambas formas conjuntamente.

⁹ «**Art. 1317.-** Es acto auténtico el que ha sido otorgado por ante oficiales públicos, que tienen derecho de actuar en el lugar donde se otorgó el acto, y con las solemnidades requeridas por la ley».

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Games Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] respecto a la fuerza probatoria del acto auténtico, la primera parte del artículo 1319 §1 del Código Civil prescribe que este «hace plena fe respecto de la convención que contiene entre las partes contratantes y sus herederos o causahabientes», mientras que la segunda parte de dicha disposición presume la sinceridad y veracidad del acto auténtico hasta inscripción en falsedad, de manera que solo en este caso «podrán los tribunales, según las circunstancias, suspender provisionalmente la ejecución del acto»¹⁰. Por tanto, la autoridad del acto auténtico siempre se impondrá, a menos que quien lo impugne apodere la vía penal querellándose por falso principal, o que en la instancia civil recurra al procedimiento especial de falsedad como incidente civil, de acuerdo con los artículos 214 y siguientes del Código de Procedimiento Civil¹¹.

En consecuencia, el alcance de la fuerza probatoria de este género de acto se presume y se extiende (salvo inscripción en falsedad), en cuanto a las firmas que en él figuran y a la fecha en que aparece escriturado, al igual que respecto a su contenido en todo cuanto el notario haya verificado o comprobado ex propriis sensibus. De manera que, por la simple calidad de oficial público que corresponde al notario, se presumen auténticas las firmas que figuran en los actos que instrumentan y como ciertas sus fechas de escrituración, frente a las partes y a los terceros, hasta inscripción en falsedad. Obviamente, estos actos deben ser registrados, pero la certeza de la firma no se supedita al cumplimiento de esta formalidad.

¹⁰ El artículo 1319 del Código Civil reza como sigue: «El acto auténtico hace plena fe respecto de la convención que contiene entre las partes contratantes y sus herederos o causahabientes. Sin embargo, en caso de querella por falso principal se suspenderá la ejecución del documento argüido de falsedad, por el estado de acusación; y en caso de inscripción en falsedad hecha incidentalmente podrán los tribunales, según las circunstancias, suspender provisionalmente la ejecución del acto».

¹¹ El procedimiento de inscripción en falsedad se encuentra previsto en los artículos 214 al 251 del Código de Procedimiento Civil, que integran el Título XI («De la falsedad como incidente civil») de este cuerpo legal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) A diferencia de los actos auténticos, los actos bajo firma privada en sentido estricto son escritos redactados directamente por las partes o por sus mandatarios, cuya validez solo se encuentra supeditada a las firmas de quienes en ellos intervienen. Por tanto, no requieren la participación de oficiales públicos ni la satisfacción de ninguna otra formalidad legal¹² [...].

De manera que la fuerza probatoria de los actos bajo firma privada en sentido estricto resulta netamente inferior a la de los actos auténticos —y a la de los actos bajo firma privada con firmas legalizadas—, puesto que en el ámbito civil los primeros carecen de fecha cierta frente a los terceros¹³, sus firmas pueden ser denegadas por los suscribientes¹⁴ y su contenido solo hace fe hasta prueba en contrario¹⁵.

g) Pero tal como hemos venido afirmando, en derecho dominicano también existe el acto bajo firma privada con firmas legalizadas, que constituye una tercera modalidad de escrito probatorio, de naturaleza mixta, es decir, que participa tanto de elementos del acto auténtico, como del acto bajo firma privada en sentido estricto [...].

¹² Salvo las dos excepciones previstas en los artículos 1325 y 1326, que atañen respectivamente los actos que contienen convenciones sinalagmáticas y los que obligan al pago de sumas de dinero.

¹³ Los actos bajo firma privada pueden adquirir fecha cierta frente a los terceros a través de uno cualquiera de los mecanismos previstos en el artículo 1328 del Código Civil, que reza como sigue: «Los documentos bajo firma privada no tiene fecha contra los terceros, sino desde el día en que han sido registrados, desde el día de la muerte de cualquiera que los haya suscrito o desde el día en que su sustancia se ha hecho constar en actos autorizados por oficiales públicos, tales como los expedientes de colocación de sellos o de inventario». Cabe señalar, sin embargo, que, de acuerdo con el artículo 1322 de dicho cuerpo legal, cuando los actos bajo firma privada «son reconocidos por aquél a quien se le opone, o tenido legalmente por reconocido, tienen entre sus firmantes, herederos y causahabientes la misma fe que el acto auténtico».

¹⁴ El artículo 1323 del Código Civil dispone al respecto lo siguiente: «Aquel a quien se le opone un acto bajo firma privada, está obligado a confesar o negar formalmente su letra o su firma. Sus herederos o causahabientes pueden concretarse a declarar que ellos no conocen la letra ni la firma de su causante».

¹⁵ El artículo 1324 del Código Civil prevé al respecto lo que sigue: «En el caso en que la parte niegue su letra o su firma, y también cuando sus herederos o causahabientes declarasen no conocerlas, se ordenará en justicia su verificación».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h) En lo atinente a fuerza probatoria de los actos bajo firma privada con firmas legalizadas, conviene indicar que, de acuerdo con el artículo 58 de la mencionada ley núm. 301, la legalización del notario no les confiere fecha cierta ni tampoco autenticidad a su contenido, aunque sí les otorga este carácter a las firmas, lo cual constituye su mayor ventaja. Obsérvese, por tanto, que, de una parte, al acto bajo firma privada con firmas legalizadas se distingue del acto auténtico o notarial por la carencia de fecha cierta y por la falta de autenticidad de su contenido, atributos de los que sí goza este último, además del relativo a la veracidad de las firmas. De otra parte, los actos bajo firma privada con firmas legalizadas también se distinguen de los actos bajo firma privada en sentido estricto en que las firmas de los primeros se presumen auténticas hasta inscripción en falsedad» [subrayado nuestro].

7. Como ha sido estatuido por esta corporación constitucional, en el Derecho Notarial Dominicano existe toda una tipología de actos susceptibles de ser utilizados como prueba. Entre estos están a) los actos auténticos, que se encuentran a su vez clasificados en 1) acto de comprobación, en virtud del cual el notario público que lo instrumenta da fe de su contenido en todo cuanto el notario haya verificado o comprobado *ex propriis sensibus*, y 2) acto de declaración, mediante el cual las partes comparecen ante el fedatario público con el fin de manifestar la realización de un negocio jurídico entre estos, limitándose la función de la autoridad a acreditar las firmas que en el instrumento figuran y la fecha en que aparece escriturado, pero no su contenido; b) los actos bajo firma privada, que son redactados directamente por las partes o por sus mandatarios sin observar formalidad legal alguna, carecen de fecha cierta frente a los terceros, sus firmas pueden ser denegadas por los suscribientes y su contenido solo hace fe hasta prueba en contrario, y c) los actos bajo firma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

privada con firmas legalizadas, cuya naturaleza mixta no les confiere fecha cierta ni tampoco autenticidad a su contenido, aunque sí les otorga este carácter a las firmas, lo cual constituye su mayor ventaja.

8. Sin embargo, a pesar de lo previamente señalado dichas tipologías no han sido tomadas en cuenta en la presente decisión al momento de declarar conforme a la Constitución el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha veintisiete (27) de enero del año dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este Colegiado en fecha seis (6) de marzo del año dos mil quince (2015), que permita hacer una delimitación entre acto autentico propiamente dicho y el acto cuyo incursión del notario se limita a autenticar las firmas plasmadas en el instrumento de que se trate.

9. Siendo, a juicio de ésta juzgadora, la ausencia de dicha precisión en la sentencia una falta patente debido a la trascendencia del tema objeto de regulación por el referido Reglamento. En ese tenor, la presente decisión deja en una zona de penumbra a los operadores jurídicos al momento de determinar cuáles son aquellos actos que exigen ser instrumentados en el papel especial notarial de seguridad. Ello, en virtud de que no se hace siquiera referencia a si ambos tipos de actos auténticos han de ser realizados en el susodicho papel o sólo corresponde su utilización a los actos de comprobación que son íntegramente instrumentados por el fedatario público, mucho menos respecto a aquellos cuya firma se encuentra legalizada por este último. A tales fines, tampoco la disposición que hace referencia a cuáles son los actos que deban de ser realizados en la hoja notarial especial sirve para lanzar luz sobre esta nebulosa, veamos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«Artículo 11: La hoja notarial especial se utilizará –única y exclusivamente- para hacer constar las actas, contratos y disposiciones entre vivos y por causa de muerte, así como actuaciones señaladas en la ley, que se sometan voluntariamente al conocimiento y decisión de la función notarial, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la perpetua constancia de las mismas».

10. La utilización de dicha hoja específica implicara, en general, el encarecimiento de los actos, adhiriendo formalidades contrarias a la libre convención de las partes no previstas por la Ley núm. 140-15. Aspectos estos que, aunados a la oscuridad e imprecisión que presenta el reglamento respecto a dicho punto, pueden devenir en inseguridad jurídica en detrimento de los interesados en el acto o negocio jurídico en cuestión.

11. En suma, tales son las razones que han llevado a ésta juzgadora a considerar que en el cuerpo de la presente sentencia se debió aclarar cuáles son los actos que deben y no deben ser instrumentados utilizando el papel especial notarial de seguridad que prescribe el reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha veintisiete (27) de enero del año dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este Colegiado en fecha seis (6) de marzo del año dos mil quince (2015). Ello en aras de consolidar la seguridad jurídica que presuponen los particulares respecto a dichos escritos, los cuales tienen como objeto constituirse como medios de prueba de algún acto o negocio jurídico determinado, estando, en ese sentido, relacionados a la función notarial al depender su legitimidad estrictamente de la fe pública otorgada por el notario público.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto disidente con respecto a la decisión asumida en el Expediente TC-01-2015-0020.

I. Antecedentes

1.1. La acción directa de inconstitucionalidad en análisis estuvo dirigida contra el Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015, y por la Asamblea General de este Colegiado en fecha 6 de marzo de 2015.

1.2. La accionante, sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L., solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad por considerarlo contario a los artículos constitucionales 40.15 que establece el principio de legalidad y razonabilidad, 128.1.b sobre las atribuciones del presidente para dictar reglamentos, y 69.10 sobre debido proceso.

1.3. La decisión alcanzada por la mayoría de este Tribunal Constitucional determina rechazar en cuanto al fondo las pretensiones formuladas por la sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L. contra el Reglamento

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015, y por la Asamblea General de ese Colegiado en fecha 6 de marzo de 2015, y declarar conforme a la Constitución de la República el referido reglamento. La Magistrada que suscribe este voto no comparte la decisión alcanzada, por lo que se harán las razones más adelante.

1.4. La parte accionante invocó la vulneración del principio de razonabilidad, a lo cual el Tribunal Constitucional aplicó el test de la razonabilidad, exponiendo la superación del mismo en el entendido de que el reglamento impugnado dota de mecanismos de seguridad necesarios al papel notarial estandarizado, lo cual responde a todos los cuestionamientos ha tenido en nuestro país el ejercicio de la actividad notarial. En este sentido, se expuso que el objeto de la acción representa una garantía no solo para los notarios, quienes tendrán una mayor autonomía en el ejercicio de funciones y menos riesgos de falsedad de firmas, sino también para toda la ciudadanía, quienes al momento de utilizar los servicios de un notario tendrán la seguridad de que este servicio será ofrecido por alguien debidamente inscrito, en pleno ejercicio de sus derechos como notario público y frente al cual podría en su caso, impulsar un procedimiento disciplinario ante el Colegio Dominicano de Notarios, frente a cualquier irregularidad.

II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente

2.1. Contrario a la decisión de declarar la conformidad con la Constitución del Reglamento para el Uso del Papel Especial Notarial de Seguridad para todos los actos que sean legalizados por los notarios del país, la Magistrada que suscribe es de criterio que la acción debió haber sido acogida, a los fines de declarar la inconstitucionalidad del acto descrito.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. A nuestro parecer, el primer inconveniente que podemos apreciar es con relación al abordaje del test de la razonabilidad. En el primer requisito se establece el fin buscado, en este sentido el proyecto señala que la norma impugnada en su artículo 7 dispone que:

El objetivo de implementar la hoja notarial es determinar la veracidad del acto notarial a través del soporte de la misma, con la finalidad de garantizar su seguridad, evitando con ello posibles falsificaciones, alteraciones, suplantaciones y fraudes con el uso de herramientas técnicas, con características tales como la marca de agua, microfibrillas fluorescentes multicolores o tramados lumínicos que reaccionan a esta luz, código de barra bidimensional Quick Response (o código QR), el cual puede ser leído con dispositivos electrónicos móviles y es de amplio uso a nivel mundial vinculado a la página web. Dicho papel contará, además, con una asignación numérica individual, tinta especial que reaccione ante componentes químicos y cualquier otra medida de seguridad que contribuya a garantizar su invulnerabilidad.

2.3. Si bien estimamos que la preservación de la veracidad del acto notarial es un fin legítimo, somos de criterio que el medio implementado (el requerimiento del papel notarial estandarizado) no es necesario para alcanzar ese objetivo. En este sentido, contrario a lo argüido en la sentencia objeto de este voto, entendemos que la seguridad de un acto no puede estar supeditada a un tipo de papel diferente al que hasta ahora se ha usado, sino que, por el contrario, la seguridad del acto depende totalmente de la ética y honra del notario que legaliza el documento, ya que aun sea el papel que se quiere implementar de mayor seguridad, si el notario no es de confiar, de nada vale el cambio del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismo, pues un tipo de papel, no puede, ni debe, invalidar un documento que se ha hecho con todas las formalidades exigidas por la ley.

2.4. Así las cosas, el instrumento utilizado no es lo que ofrece la garantía al usuario de que el acto que se realiza por ante un notario es válido o no, sino que lo que da esa seguridad, como ya hemos expresado, es la actuación pertinente y decorosa del notario actuante. Además, la falsedad o no en las firmas que se plasman en los referidos documentos, no se miden por el tipo de papel, sino, por la pulcritud de todos y cada uno de los actuantes que son partes en los actos que son legalizados por los notarios. También debe tenerse en mente que este papel notarial estandarizado constituye un obstáculo para los distintos documentos jurídicos, tanto por las limitaciones de practicidad como por su costo.

2.5. En otro tenor, los procedimientos disciplinarios que llevan a cabo los notarios no dependen de que hayan usado un papel de mala o baja calidad, sino, de la actuación de la persona, la que siempre estará sujeta al seguimiento que al efecto lleven los órganos con facultad para conocer los procedimientos que se les deben seguir a los que violentan las leyes con sus actuaciones indecorosas. De manera que la fe pública que recae sobre los notarios, quienes la expresan a través de su firma y sello, no requiere de una medida adicional como es un papel notarial estandarizado, máxime considerando que con anterioridad no se requería este papel y las legalizaciones notariales sucedían sin mayores contratiempos, salvo los casos puntuales que han sido oportunamente judicializados.

2.6. Al respecto citamos la Ley núm. 140-15 del Notariado e instituye el Colegio Dominicano de Notarios, la que a través de su artículo 2, numerales 2, 3 y 6, dispone lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Games Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 2.- Principios. *La presente ley se interpretará y aplicará fundamentada en los siguientes principios:*

2) Actuación notarial. *Los notarios están comprometidos con el fortalecimiento de la seguridad jurídica. Sus actuaciones se caracterizan por la imparcialidad, confiabilidad, eficiencia, eficacia y apego irrestricto a las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional;*

3) Instrumentos notariales. *Las actas auténticas recogerán las actuaciones de los notarios de manera regular y como expresión de una mayor y mejor seguridad jurídica; y los actos bajo firma privada serán la excepción para los asuntos de menor transcendencia;*

6) Rectitud notarial. *Los notarios están comprometidos a observar los principios constitucionales y las normas de carácter ético, tanto en sus actuaciones profesionales, como en su vida pública y privada;*

2.7. De todo lo anterior podemos deducir que la garantía de que los actos notariales sean hechos correctamente no recae en el cambio del papel que hasta ahora se ha venido utilizando. Preciso es señalar que, si existen actos que, por su complejidad, deben ser realizados con mucho mayor rigor y cuidado, son aquellos actos auténticos y escrituras públicas que lo ameriten, por lo que deben ser revestidos de medidas de seguridad, garantizar su legitimidad y efecto jurídico.

2.8. Por último, consideramos que especialmente los actos bajo firma privada no necesitan ser redactados en este papel especial, pues no requieren de los mismos formalismos ni seguridad que los de escrituras públicas, por lo que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente sentencia debió ser más específica en lo que respecta a que no son todos los actos los que deben ser sometidos a este papel. Es por eso que dicha hoja especial solo debe regularse para las actas notariales —como indica la propia ley notarial—, no para contratos y otros actos que regulan la relación entre particulares, tales como, la venta de un vehículo (aquí recordemos que el Código Civil establece que solo se requiere el acuerdo entre las partes, además, en estos documentos el notario solo certifica la firma de las personas, es decir, no da fe de todo lo consagrado); igualmente, un permiso de viaje, entre otros.

III. Conclusión

El presente voto disidente se sustenta en que estimamos que la sentencia objeto del mismo no decidió de manera correcta, al determinar la declaratoria de constitucionalidad de la norma legal que dispone el uso obligatorio del papel notarial especializado para todos los actos que sean legalizados por los notarios del país, mientras que nosotros entendemos que esta disposición resulta violatoria al principio de razonabilidad. Lo anterior se debe a que el uso obligatorio de este papel constituiría un obstáculo para el acceso a todo documento que requiera de la validación notarial, al tiempo que afecta el costo de estos procedimientos. En nuestra opinión, el uso de un papel especial no hace cambiar en nada el hecho de que la fe pública del notario recae en su firma y sello, que son la garantía de la expresión de su revisión de los actos hechos ante él.

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L., contra el reglamento para uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y por la Asamblea General del referido colegiado en fecha 6 de marzo de 2015, respectivamente.

1.2. La accionante procura la inconstitucionalidad del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad por considerarlo contrario a los artículos 40.15 que establece el principio de legalidad y razonabilidad, 128.b) sobre las atribuciones del presidente para dictar reglamentos y 69.10 sobre el debido proceso, consignados en la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha decidido admitir en cuanto a la forma y rechazar en cuanto al fondo, la acción directa de que se trata; en consecuencia, declarar conforme a la Constitución el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y por la Asamblea General de ese Colegiado en fecha 6 de marzo de 2015.

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Garnes Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a salvar nuestro voto en relación al criterio adoptado por la mayoría.

2. Motivos del voto salvado

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de la mayoría de que la presente acción directa deba ser rechazada y, en consecuencia, declararse conforme con la Constitución el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y por la Asamblea General de ese Colegiado en fecha 6 de marzo de 2015.

Ahora bien, consideramos que en la presente decisión debió exponerse con mayor rigor las razones que sustentan que la disposición impugnada no vulnera el principio de legalidad, y su conformidad con la Constitución en ese ámbito.

2.2. Lo planteado se fundamenta en razón de que la presente decisión se circunscribe a expresar que

tomando en consideración que la ley núm. 301 fue promulgada el 30 de junio de 1964, mientras que la ley núm. 89-05 es de fecha 24 de febrero de 2005- es decir, 39 años después-, resultaba imposible que mediante la ley núm. 301 se establecieran competencias a una entidad para entonces inexistente. (...) que, atendiendo a esta situación, a continuación, redirigiremos nuestro análisis en función de las leyes núm. 89-05 y 140-15.

En este sentido, sobre la potestad reglamentaria del Colegio de Notarios ya nos referimos en el punto anterior, por lo que nos remitimos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al mismo con respecto a esta cuestión. Ahora bien, por lo que se refiere a los reglamentos normativos/ejecutivos a los que alude la parte accionante este tribunal tiene a bien indicar que la Ley núm. 140-15 lejos de prohibir al Colegio de Notarios el ejercicio de la actividad reglamentaria o, más aún, de referirse concretamente a ámbitos de la actividad notaria que no podrían ser regulados reglamentariamente por el Colegio profesional, establece expresamente en su artículo 9, literal a) como una de las competencias del Colegio Dominicano de Notarios la de “regular y vigilar el correcto ejercicio profesional de sus miembros en todo el territorio nacional, para protección de los intereses del Estado, de sus instituciones y de la ciudadanía”.

En este orden, la aprobación del Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad se circunscribe a las actividades de regulación a las que se refiere el citado artículo 9.a) de la ley núm. 140-15. A este respecto, téngase en cuenta que en esta materia nuestra Constitución no establece una reserva legal, por lo que no existen restricciones constitucionales en lo que se refiere al desarrollo reglamentario.

Basado en estos razonamientos, este tribunal, al igual que la parte accionada y el interviniente voluntario, (...), es de criterio que el principio de legalidad contenido en el artículo 40.15 no se vulnera en la medida en que en la ley núm. 89-05 -derogada por la 140-15- queda regulado lo fundamental, los principios esenciales de la organización y desarrollo de la actividad notarial, mientras que el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad una precisión y complemento de lo establecido en la Ley núm. 89-05- derogada por la Ley núm. 140-15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El hecho de que tradicionalmente la actividad notarial en la República Dominicana se ha venido realizando en muchos casos sin el cumplimiento de todas las formalidades que exige la ley, justifican también la adopción de medidas que permitan el desarrollo de esta actividad de una forma más controlada y conforme al carácter de oficial público que revisten los notarios en nuestro ordenamiento jurídico.

2.3. Al tenor de los motivos que han sido transcritos en el párrafo anterior, vale señalar lo preceptuado en el artículo 40.15 de la Constitución, que textualmente expresa:

“Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

...

15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;”

2.4. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse, estableciendo, sobre el principio de legalidad y su interpretación en el ámbito de lo judicial que:

La actividad de administración de justicia a través de la emisión de decisiones debidamente motivadas con aplicación de la norma vigente responde a uno de los principales pilares de un estado constitucional de derecho, el principio de legalidad. Este principio responde a su vez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la necesidad de que los poderes públicos se sujeten a la conformidad de la ley, a pena de nulidad. [Sentencias TC/0344/14 y TC/0718/16).

2.5. En este orden de ideas, el criterio de la suscrita está orientado a expresar que al no estar debidamente fundamentada la decisión de concluir en la especie la ausencia de transgresión al principio de legalidad, de cara a la confrontación del reglamento impugnado, este Tribunal Constitucional incurre en el vicio de falta de motivación, lo cual configura la existencia de una violación a la garantía del debido proceso en lo referente a la administración de justicia constitucional.

2.6. Asimismo, resaltamos que una de las obligaciones que se le impone a todo juez como elemento primordial del cumplimiento de la garantía al debido proceso, es dar los motivos de cualquier medida que adopte, ya que la fundamentación de la sentencia es la fuente de legitimación tanto del juez como la de su decisión, regla que no es ajena a la labor jurisdiccional de este Tribunal Constitucional en el juicio de los casos sometidos a su competencia.

2.7. En relación a lo antes señalado, en la Sentencia núm. TC/0009/13 se expresó que:

G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: (...) e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.

2.8. Por tanto, consideramos que resulta atendible el hecho de que en la presente decisión se proceda a justificar la legalidad del reglamento de marras,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin que sean desarrollados los fundamentos que acrediten la legitimidad del mismo, en salvaguarda del principio de seguridad jurídica, toda vez que estamos incurriendo en el vicio de falta de motivación omisión de estatuir e inobservando el precedente que ha sido desarrollado en la Sentencia núm. TC/0009/13.

2.9. De igual forma, entendemos que en esta decisión se debió exponer y aplicarse lo relativo al principio de seguridad jurídica que se deduce de la subordinación reglamentaria que deben tener los reglamentos mientras se emita la autoridad competente. En ese sentido, esta sede mediante sentencia núm. TC-0601-18, de fecha diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), estableció que:

12.9. Por otra parte, debemos puntualizar que el principio de seguridad jurídica en lo concerniente a la subordinación que deben tener los reglamentos en relación con la ley de donde dimanar, se ve violentado por la norma impugnada en inconstitucionalidad, en razón de que su contenido va en contraposición del régimen regulatorio de las concesiones de explotación minera que ha sido establecido en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), y reglamentada por el presidente de la República mediante el Decreto núm. 207-98, emitido el tres (3) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998) para la aplicación de la Ley núm. 146.

... 12.11. En lo atinente a la subordinación que debe existir entre la Ley y el reglamento, este tribunal ha señalado en su Sentencia TC/0032/12 que: 7.6 La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.

2.10. En este sentido, resultaba útil que tomando en cuenta el principio de subordinación reglamentaria -como elemento de la seguridad jurídica que deben ostentar los actos jurídicos que tengan como efecto su aplicación general-, que en los motivos de la decisión adoptada por el consenso, se expusieran estos conceptos de manera amplia a fin de determinar las razones por las que el reglamento objeto de inconstitucionalidad podía mantener su vigencia de manera ultra activa sin que sea necesario emitir un nuevo reglamento al encontrarse derogadas expresamente la Ley núm. 301 y la Ley núm. 89-05.

Asimismo, de conformidad con los efectos de la aplicación de la ley en el tiempo, tomando en consideración la fecha en la que fue dictado el reglamento objeto de impugnación, no se consideró la regla prescrita en el art. 8 parte *in fine* relativo a que la propuesta de reglamento y sus modificaciones -que complementan la ley núm. 140-15 debió ser enviado al Poder Ejecutivo para aprobación presentada por el Consejo Directivo.¹⁶

2.11. Cónsono con lo señalado consideramos que los fundamentos que se plantean respecto a la potestad reglamentaria que se le atribuye al Colegio de Notarios, debieron ser reforzados con la ponderación de los principios de

¹⁶ El artículo 8 dispone, textualmente, lo siguiente: asamblea general: Es el máximo órgano de dirección del CODENOT, constituido por todos los miembros en pleno ejercicio de sus derechos como notarios públicos y como miembros del Colegio Dominicano de Notarios. Además, ratifica la propuesta del reglamento y sus modificaciones que completan la presente ley, el cual será enviado al Poder Ejecutivo para aprobación presentada por el Consejo Directivo, entre otras facultades que le son propias”.

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Games Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegio el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad, seguridad jurídica, subordinación reglamentaria y ultraactividad de las normas, de manera que se explique de forma pormenorizada y no sobre la base de que en la ley núm. 89-05, derogada por la 140-15, queda regulado lo fundamental, los principios esenciales de la organización y desarrollo de la actividad notarial, mientras que el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad una precisión y complemento de lo establecido en la ley núm. 89-05 -derogada por la Ley núm. 140-15.

Conclusión: Si bien es cierto que concurrimos con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la presente acción directa sea rechazada y, en consecuencia, declararse conforme con la Constitución el reglamento para uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios en fecha 27 de enero de 2015 y por la Asamblea General del referido colegiado en fecha 6 de marzo de 2015, respectivamente; salvamos nuestro voto en lo concerniente a la falta de motivos para arribar a la conclusión de desestimar la inconstitucionalidad por no abordarse suficientemente la aplicación a la especie de los principios de legalidad, seguridad jurídica, subordinación reglamentaria y ultraactividad de las normas.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha quince (15) del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (20243); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

Expediente núm. TC-01-2015-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial Medina Games Abogados, S.R.L., contra el Reglamento para el uso del papel especial notarial de seguridad, aprobado por el Consejo Directivo del Colegio Dominicano de Notarios el veintisiete (27) de enero del dos mil quince (2015) y por la Asamblea General de este colegiado el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015).